

LECTURES CRITIQUES

Presses de Sciences Po | « [Revue française de science politique](#) »

2010/6 Vol. 60 | pages 1175 à 1197

ISSN 0035-2950

ISBN 9782724631876

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2010-6-page-1175.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LECTURES CRITIQUES

Que nous enseignent les manuels de politiques publiques ?¹

Il existe de multiples façons de connaître une discipline. On peut s'intéresser aux débats théoriques qui la traversent à travers ses publications ; on peut lire ses revues ou assister aux congrès internationaux de ses associations d'enseignants-chercheurs ; on peut aussi regarder comment elle est enseignée à l'université², en compilant les plans de cours et autres maquettes des formations qui lui sont consacrés. Pourtant, la voie peut-être la plus rapide et la plus synthétique pour avoir un aperçu concis et exhaustif d'une discipline à un moment donné de son développement reste certainement de se pencher sur les manuels de référence qui y sont consacrés.

Tel est l'objectif de cette lecture critique : que nous enseignent les trois derniers ouvrages parus en France qui tentent de faire le point sur l'analyse des politiques publiques³ ? Quelles sont les leçons que l'on peut en tirer sur l'action publique aujourd'hui, et surtout sur la façon dont elle est perçue et analysée ? Trois dimensions nous semblent devoir être distinguées pour répondre à ces questions : une dimension pédagogique, car il s'agit là bien sûr de l'objectif premier de tout manuel ; une dimension davantage substantielle, touchant à la présentation du contenu de l'action publique elle-même et de ses transformations

actuelles ; et enfin, une dimension épistémologique, qui concerne la discipline elle-même, les postures de recherche et les « façons de faire » de l'analyse des politiques publiques⁴ aujourd'hui.

Une ambition pédagogique partagée

Si nous utilisons la notion de « manuel » pour qualifier ces trois ouvrages, alors qu'ils ne se revendiquent pas nécessairement eux-mêmes de cette appellation et se présentent sous des formats différents, c'est qu'ils partagent un objectif commun : celui de présentation d'une discipline et d'exposition de ses principaux outils théoriques et analytiques. Le « Que-sais-je ? » de Pierre Muller se veut ainsi une « introduction à l'étude des politiques publiques » (p. 5), l'ouvrage de Daniel Kübler et Jacques de Maillard « poursuit l'objectif de présenter les approches et concepts clefs utilisés » (p. 14) ; quant au livre de Patrick Hassenteufel, il est annoncé comme fournissant « une grille de lecture » de l'action publique aujourd'hui (quatrième de couverture).

De fait, les trois ouvrages recensés proposent aux lecteurs un cheminement à travers les « passages obligés » de la discipline, qu'il s'agisse des travaux fondateurs de Jones sur l'analyse séquentielle ou des grandes approches du changement (incrémentalisme, paradigme, fenêtre d'opportunité, etc.).

Cette volonté de rendre accessible une discipline aux lecteurs se traduit également dans le souci affiché de faire de ces ouvrages des outils pratiques et didactiques. Si le format même du « Que-sais-je ? » s'y prête tout particulièrement (n'oublions pas que cette collection est dédiée à la vulgarisation des savoirs), les deux autres manuels n'échappent pas à la règle (insertion

1. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008 (U), 296 p., bibliographie, index ; Daniel Kübler, Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, 224 p., bibliographie, lexique ; Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (1^{re} éd. : 2006), 984 p., index ; Pierre Muller, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 8^e éd., 2009 (Que sais-je ?), 128 p., bibliographie.

2. Voir notamment, pour la science politique dans son ensemble, le désormais classique : Pierre Favre, Jean-Baptiste Legavre (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

3. Afin de mettre en perspective ce qui sera dit ici, sera également pris en compte dans cette lecture un ouvrage de référence du marché anglophone.

4. Nous faisons le choix de parler « d'analyse des politiques publiques » dans ce texte, afin de désigner cette branche particulière de la science politique qui se consacre à l'étude des processus décisionnels, entendus au sens le plus large. L'usage de l'expression « sociologie de l'action publique » pour la qualifier tend de plus en plus à se diffuser, mais ce processus fait justement partie des évolutions de la discipline que nous souhaitons mettre en lumière dans cette recension. « Analyse des politiques publiques » doit donc être entendu dans un sens générique et comme un label englobant, au sein duquel émergent des approches nouvelles, notamment incluant une dimension plus sociologique (cf. *infra*).

d'encadrés visant à présenter ou à illustrer des notions et/ou des cas pratiques, d'un court lexique pour le Kübler et de Maillard, d'une sélection de références bibliographiques et d'études de cas par chapitre et d'un index thématique pour le Hassenteufel).

Une action publique qui se transforme... ou pas

Mais un manuel, c'est aussi une certaine conception de ce qu'est l'objet étudié, l'action publique dans le cas présent. Et le constat qui s'impose est que cette conception n'est pas homogène dans les trois ouvrages recensés : certains s'attardent sur les grandes transformations qui affectent l'action publique aujourd'hui, d'autres restent sur une vision relativement traditionnelle des politiques publiques.

Ce dernier cas de figure est illustré par le Kübler et de Maillard, qui fait le choix de se concentrer exclusivement sur les approches théoriques de la discipline, et qui plus est, les approches dites « classiques », comme un coup d'œil bibliométrique l'atteste¹. Si elle a le mérite de la clarté, cette focalisation sur la boîte à outils de la discipline, telle qu'elle s'est constituée et solidifiée dans un premier temps, donne une vision atemporelle de l'action publique, qui en retour fige un peu les outils analytiques permettant de la saisir. Par conséquent, l'action publique donnée à voir est relativement dé-contextualisée et un certain nombre de notions et débats théoriques apparus dans les deux dernières décennies pour tenter d'analyser les mutations contemporaines des politiques publiques (européanisation, transnationalisation, nouveaux modes d'intervention étatiques, multiplication des niveaux d'action, effacement de la frontière public-privé, etc.) sont absents du panorama présenté par les auteurs.

Par opposition à ce type de posture, Patrick Hassenteufel fait le choix d'articuler dimension théorique et empirique et de ne pas « séparer l'analyse des politiques publiques de l'évolution des politiques publiques elles-mêmes » (p. 24).

Les transformations de l'État et des politiques publiques qu'il conduit sont par exemple problématisées dès l'introduction, et l'auteur développe une réflexion sur les outils analytiques les plus heuristiques pour penser cette évolution. Cela aboutit à la mise en avant d'une notion particulière : celle d'État régulateur². On retrouve la même préoccupation de lier la discipline aux transformations de son objet dans le Muller³, dont le chapitre 5 se penche sur trois évolutions de fond de l'action publique, relatives à la construction européenne, à la sectorisation et aux changements d'échelle de pouvoir, et au tournant néolibéral.

Une analyse des politiques publiques plurielle

La lecture croisée de ces trois manuels est également riche en enseignements d'un point de vue épistémologique. Car, contrairement à ce que les étudiants en premier cycle ont souvent tendance à penser, un manuel est porteur d'une certaine vision. Le Kübler et de Maillard, qui fait pourtant le choix d'une exposition, même « décontractée » (p. 14), des grandes théories de la discipline, n'est ainsi pas exempt de toute subjectivité, comme le montre la prise de position en conclusion en faveur d'un décloisonnement théorique et d'une approche combinée qui croise les différentes variables explicatives (les « 3 i »).

Les deux autres manuels vont encore plus loin en revendiquant ouvertement une posture de recherche particulière, comme le montrent parfaitement les deux tables des matières : le Muller consacre ainsi, sur 5 chapitres, deux chapitres complets aux interrogations qui ont structuré la réflexion et l'ensemble des travaux de l'auteur depuis le début de sa carrière, soit le rôle des acteurs et surtout celui des idées. À tel point que le chapitre relatif au changement de l'action publique porte exclusivement sur l'analyse cognitive des politiques publiques. Quant au Hassenteufel, 4 des 9 chapitres que compte l'ouvrage sont dédiés aux acteurs, qu'ils soient sociaux, politiques, non étatiques ou « intermédiaires ». Cette structuration reflète la vision de l'action publique

1. Un gros tiers des références mentionnées date d'avant 1990 et seuls 30 % des références de fin d'ouvrage sont parues après 2000.

2. « Elle renvoie en effet à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au faire faire [...]. La deuxième évolution, qui découle de la première, est le renforcement des capacités de contrôle étatiques [...] » (p. 270).

3. Il s'agit peut-être là de l'une des explications de la longévité de ce « Que-sais-je ? » et de son succès jamais démenti depuis 1990, après 8 éditions et 28 000 exemplaires, à savoir son adaptabilité et sa constante mise à jour tenant compte des évolutions de l'action publique et de son contexte de production.

qu'il défend, c'est-à-dire « une construction collective et contextualisée d'acteurs en interaction », cadre d'analyse qu'il applique d'ailleurs à l'étude du changement. La revendication d'un regard particulier sur une discipline n'est donc pas incompatible avec les ambitions pédagogiques d'un manuel ; bien au contraire.

Enfin, de façon peut-être étonnante pour un observateur attentif des évolutions de la discipline, alors que les débats actuels semblent se concentrer sur l'idée d'une progression inexorable des approches dites sociologiques et notamment d'une intégration toujours plus forte entre analyse des politiques publiques et sociologie politique, seul le Hassenteufel s'inscrit sans ambiguïté dans cette tendance (p. 6). Le caractère pluridisciplinaire de l'analyse des politiques publiques, tant dans sa genèse que dans ses outils et principaux concepts, est rappelé par chacun mais finalement peu opérationnalisé.

Éléments de mise en perspective

Mettre en perspective revient tout d'abord à prendre un peu de distance : le panorama qui est fait ici de la discipline « analyse des politiques publiques », à partir de la lecture croisée des trois derniers manuels parus, concerne exclusivement la science politique française récente. Or, des tendances communes sont repérables ici et ailleurs (outre-Manche et outre-Atlantique notamment), telles que l'importance accordée aux acteurs, à l'impact de la globalisation ou à la réflexion sur la marge de manœuvre réelle des États. Et les différences semblent désormais s'estomper : si l'intérêt, tout français, pour les approches cognitives fait partie des lieux communs que l'on brandit dès lors qu'on oppose recherches française et anglo-saxonne, force est de constater que cette exception est dans une large mesure artificielle si on la met en regard des évolutions que fait apparaître la lecture du récent *Oxford Handbook of Public Policy*. Les chapitres consacrés au rôle des idées n'y sont en effet pas rares – même si leur orientation reste quelque peu différente avec un accent mis plus particulièrement sur la dimension discursive de l'action publique. On constate donc une forte internationalisation de la discipline, à laquelle la recherche française prend pleinement part.

Cela n'empêche en rien le maintien ou l'émergence de spécificités nationales et culturelles dans la façon de concevoir et d'analyser l'action publique. Le *Handbook* d'Oxford souligne par exemple davantage que ses homologues français les effets des politiques publiques, les liens avec la démocratie, et il donne à l'analyse des politiques publiques une dimension normative et appliquée, que l'on voit peu transparaître dans les manuels français étudiés ici. De façon plus générale, l'une des grandes spécificités de la discipline, telle qu'elle ressort des trois manuels recensés, est certainement une propension à se penser et à se vouloir (trop ?) autonome, au risque peut-être d'une certaine myopie à l'égard des « grandes questions » de la science politique, comme celles de la démocratie ou du pouvoir – en dépit des tentatives de Pierre Muller pour conclure sur l'articulation entre citoyens et politiques publiques. Mais peut-être cette myopie n'est-elle en partie qu'une réaction au déni dont souffre l'analyse des politiques publiques, à laquelle on refuse souvent le statut de discipline à part entière.

Enfin, comment ne pas terminer cette recension sur le constat que celle-ci n'aurait pas pu être rédigée il y a de cela tout juste une dizaine d'années ? Un étudiant qui commençait sa thèse au début des années 2000 devait en effet se contenter d'un nombre très limité d'ouvrages généraux, et pour la plupart relativement anciens, d'analyse des politiques publiques. Il pourrait aujourd'hui se référer à un éventail incomparablement plus large de manuels, aux contenus, aux formats et aux postures variés, dans lesquels s'inscrivent les 3 ouvrages de cette recension. Cependant, plus outillé sur le plan théorique, notre doctorant resterait encore relativement démuné en matière méthodologique : si Pierre Muller accorde une importance particulière à la transmission de ce qu'il appelle une « stratégie pour l'étude des politiques publiques » (p. 6)¹, les deux autres manuels (et ceux qui les ont précédés) sont en revanche un peu moins loquaces sur le sujet, ce qui laisse toujours les étudiants perplexes lorsqu'il s'agit pour eux de commencer une recherche.

Ce bémol n'enlève toutefois rien à la grande qualité des manuels étudiés ici, dont la multiplication et la large diffusion sont le signe indéniable de l'institutionnalisation de la discipline « analyse

1. Il consacre d'ailleurs un chapitre à la présentation pas à pas d'un cadre méthodologique, allant de la définition de la question de recherche à la rédaction d'un document final.

des politiques publiques », mais surtout de sa diversité interne.

Laurie Boussaquet -

Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines,
CESDIP

Sophie Jacquot -

Sciences Po, Centre d'études européennes

La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctués¹

Les approches de l'émergence et de la mise à l'agenda des problèmes publics se situent à la croisée de plusieurs problématiques fondamentales de la science politique : les rapports entre les citoyens, les groupes organisés et le monde politique ; l'allocation et la distribution du pouvoir et de l'influence dans les sociétés ; l'influence réciproque des dynamiques politiques et sociales. De fait, étudier l'émergence des problèmes publics conduit également à la frontière entre la sociologie politique et l'analyse des politiques publiques ; on ne s'étonnera donc pas de retrouver dans la seconde des méthodes et des pratiques développées par la première.

Depuis l'ouvrage fondateur de Roger Cobb et Charles Elder², un ensemble particulièrement vaste et diversifié de publications s'efforce d'analyser la manière dont des enjeux deviennent publics (l'émergence des problèmes) et dont les pouvoirs publics les prennent en charge (la mise à l'agenda). Les résultats de cette littérature sont demeurés relativement stables : les problèmes sont construits et ne résultent pas de processus purement rationnels ; les acteurs bénéficient d'un accès

inégal à l'agenda politique ; les acteurs politiques jouent le plus souvent un rôle déterminant de sélection et de reconstruction.

Les ouvrages présentent la particularité d'analyser la mise sur agenda sous trois angles et à trois niveaux d'analyse différents. Le premier est une réédition du désormais classique *Agendas and Instability in American Politics* de Frank Baumgartner et Bryan Jones paru en 1993³. Proposant une explication générale du changement de politiques publiques dans un pays (les États-Unis), les deux auteurs développent la thèse selon laquelle les dynamiques politiques à l'œuvre dans la mise à l'agenda des problèmes publics répondent à un équilibre ponctué⁴. Le système politique et humain est marqué par des longues phases de stabilité organisées autour d'arrangements institutionnels et d'une représentation dominante du problème (« *policy image* »). Il peut cependant dans certains contextes être perturbé par l'émergence d'une nouvelle image de l'enjeu portée par des acteurs n'appartenant pas au sous-système de politique publique (« *policy subsystem* »). Par des processus de rétroaction positive (« *positive feedbacks* »), le monopole établi par et autour de quelques acteurs s'effondre, et est remplacé par un nouvel arrangement agencé autour d'une nouvelle représentation. Le cas du nucléaire aux États-Unis est étudié en profondeur dans le livre, mais d'autres enjeux sont également traités : le tabagisme, la toxicomanie, la maltraitance infantile, les pesticides ou les questions urbaines.

Le deuxième ouvrage, publié sous la direction d'Aurélié Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell, aborde les enjeux de l'agenda par le prisme d'un niveau de gouvernement spécifique, l'Union européenne (UE)⁵. Les auteurs estiment que les travaux actuels sur la construction des problèmes n'apportent aucun

1. Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press 2009 (1^{re} éd. : 1993), XVI + 340 p., annexes, bibliographie, index ; Aurélié Campana, Emmanuel Henry, Jay Rowell (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007 (Sociologie politique européenne), 256 p., bibliographie ; Claude Gilbert, Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte/PACTE, 2009 (Recherche/Territoires du politique), 296 p.

2. Roger W. Cobb, Charles L. Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983 (1^{re} éd. : 1972).

3. La seconde édition comporte un chapitre supplémentaire qui reprend les mêmes exemples avec des données des 15 dernières années.

4. Le terme, inventé par les paléontologues américains Stephen Jay Gould et Niles Eldredge dans les années 1970, est emprunté à la biologie évolutionniste.

5. La focalisation sur l'UE est cependant ambiguë, car certains chapitres ne l'abordent qu'à la marge (B. Guy Peters), voire pas du tout (Claude Gilbert).

renouvellement théorique dans la compréhension de la construction des problèmes. Ils choisissent alors de s'intéresser aux institutions européennes afin de comprendre comment ces dernières prennent en charge et traitent des enjeux politiques qui appartiennent habituellement au domaine de compétence des États (terrorisme, négociations conventionnelles, risques, etc.). Espace politique complexe caractérisé par une saturation d'institutions tant communautaires que nationales qui constituent autant de points de veto, l'UE réagit selon des processus relativement analogues à ceux des États membres quant aux problèmes auxquels elle est confrontée. Les enjeux sont qualifiés de manière technique et formalisés à l'aide d'instruments pour réduire leur complexité et dépasser les conflits entre les multiples acteurs.

Enfin, le troisième ouvrage, sous la direction de Claude Gilbert et Emmanuel Henry, s'intéresse à la mise à l'agenda de problèmes spécifiques, ceux de santé publique, plus précisément envisagés sous un angle de « risques » de santé. Son principal apport se situe dans sa tentative de compréhension des formes et degrés de la publication des problèmes. Les différents auteurs tentent d'établir – de façon plus ou moins explicite – une distinction entre des « espaces confinés » où les problèmes sont discutés de manière discrète entre quelques acteurs, le plus souvent entre des professionnels et/ou des experts, et des « espaces publics » où le nombre d'acteurs impliqués s'élève considérablement suite à la médiatisation d'affaires ou de scandales liés au problème. La diversité des problèmes de santé publique évoqués dans le livre – amiante, saturnisme, éthers de glycol, antennes relais, sécurité routière, etc. – donne à penser que nous trouvons ici une piste intéressante de recherche pour comprendre les conditions de prise en charge d'un type de problème par le système politique.

Construire des problèmes

Trois questionnements communs irriguent ces ouvrages, et les études sur la mise à l'agenda de manière générale. Le premier a trait à la manière dont les problèmes émergent dans la société et sont problématisés. Ce processus de construction des problèmes constitue désormais un champ bien étayé dans la science politique, tant l'approche constructiviste domine les analyses qui y sont consacrées. Les trois livres mettent en avant une même dynamique de compétition entre les acteurs pour imposer leur propre définition et représentation du problème. Claude Gilbert et Emmanuel Henry soulignent à juste titre dans leur introduction la nécessité de sortir d'une approche naturaliste des problèmes, de ne pas prendre ces derniers comme un donné, mais comme le résultat d'un processus de construction narrative et cognitive. Ce faisant, ils estiment que les analyses précédentes de la mise à l'agenda des problèmes publics accordaient trop d'importance à un supposé « pouvoir propre aux idées » (p. 16) au détriment de l'étude des conflits définitionnels entre acteurs en compétition pour faire valoir leur propre représentation du problème. En cela, le rôle des acteurs, principalement des experts et/ou des professionnels dans le cas des problèmes de santé publique, s'avère primordial pour l'analyse¹. Certains auteurs de l'ouvrage d'Aurélien Campana *et al.* soulignent cette dynamique au moment de « construire » le problème pour le porter sur l'agenda, avec la particularité propre à l'UE d'une compétition entre acteurs à deux niveaux : national et communautaire. Ce processus ne s'épuise pas avec la mise à l'agenda mais se poursuit dans toutes les séquences de l'action publique².

Frank Baumgartner et Bryan Jones font état de ce processus de compétition en mettant en avant la place des acteurs auparavant exclus du sous-système de politique publique. Ces derniers s'appuient sur une image alternative du problème et développent un nouveau cadre de

1. Les experts du monde du travail, par exemple, sont bousculés dans les années 1980 par l'irruption de nouveaux acteurs qui dénoncent les menaces posées par les éthers de glycol (Jean-Noël Jouzel). L'inscription sur l'agenda de la sécurité routière (Claude Gilbert) depuis les années 1970, et encore davantage depuis 2002, n'a pas interrompu le débat qui existe entre des acteurs – aujourd'hui largement dominants – porteurs d'une représentation répressive centrée sur le comportement du conducteur, et des acteurs – principalement l'INSERM ou l'INRETS – qui développent une représentation plus globale et environnementale, appuyée sur des données épidémiologiques.

2. C'est notamment ce que montre Andy Smith dans son chapitre sur les indications géographiques protégées qui sont constamment reconstruites en fonction des acteurs et des enjeux en présence, même après leur mise en vigueur.

compréhension. La médiatisation de leur mobilisation contribue à miner le sous-système et à attirer l'attention politique, notamment à travers les commissions et sous-commissions du Congrès américain. Les mouvements environnementalistes ont ainsi été en mesure de présenter le nucléaire sous un angle plus négatif, éveillant un intérêt médiatique et politique sur le monopole de politique publique constitué dans les années 1940 autour des agences fédérales et des industriels promoteurs d'une image positive de cette énergie.

La publicisation des problèmes

Le passage d'une condition privée à un problème public constitue un élément bien balisé de la littérature scientifique sur l'émergence et la mise à l'agenda. Le livre de Claude Gilbert et Emmanuel Henry fournit ici un point novateur dans l'analyse des politiques publiques en France. Selon eux, ce processus de publicisation ne constitue qu'une partie de la construction d'un problème, et bien souvent cette construction est opérée dans des espaces clos. Leur livre donne à voir une succession de cas où des problèmes alternent entre des phases de débat public et des phases plus discrètes. Les effets de ces silences publics nous permettent de comprendre que la compétition entre acteurs autour de la définition des problèmes ne se situe pas toujours dans un espace ouvert, ni ne s'épuise quand le problème est pris en charge par les institutions politiques.

L'inscription des problèmes dans l'espace public européen relève d'autres logiques analysées dans l'ouvrage d'Aurélien Campana *et al.* Deux processus sont identifiés : un processus classique de délégation de compétences de type *bottom-up* (du national vers le communautaire) et un processus de *spillover* des institutions communautaires qui cherchent, parfois à la demande d'acteurs nationaux, à développer leur emprise sur un domaine. Les institutions communautaires participent autant à la construction des problèmes (formulation, mise en œuvre) qu'à leur publicisation, avec toutes les contraintes qui subsistent dans cet espace public (Niilo Kauppi).

L'apport théorique et méthodologique des analyses de Frank Baumgartner et Bryan Jones

apparaît ici conséquent. Réfléchissant sur le changement dans les politiques publiques, les auteurs proposent de comprendre les dynamiques à l'œuvre en étudiant l'image des sous-systèmes étudiés (nucléaire, tabac, maltraitance infantile, etc.) et la réceptivité des institutions politiques à partir d'articles de presse et de données sur leur activité. Ils démontrent que l'attention accordée à un problème par les médias précède le plus souvent sa prise en charge politique, si bien que la publicisation de l'enjeu se révèle déterminante, ce qui est largement prouvé avec les exemples de la toxicomanie et de l'alcoolisme.

La place des institutions

Le traitement institutionnel des problèmes qui émergent de la société, de ses espaces tant confinés que publics, constitue la mise à l'agenda gouvernemental au sens formel¹. Les travaux de Frank Baumgartner et Bryan Jones fournissent ici des avancées significatives. Grâce à la diversité de leurs données, ils sont en mesure de tracer l'activité des institutions politiques et de déterminer la manière dont elles interprètent un enjeu devenu saillant. En codant les auditions parlementaires tenues sur les problèmes étudiés dans leur livre, ils ont déterminé le rôle de caisse de résonance du Congrès, produisant des effets de rétroaction positifs. Le changement ne s'opère cependant pas par une modification des préférences des législateurs, mais à la suite d'une compétition entre les commissions saisies qui approchent les enjeux de manière différente et tentent de prendre la *leadership* sur leur définition. Les commissions parlementaires sur l'agriculture abordent les pesticides selon une optique économique quand les commissions en charge de la santé ou du travail en discutent sous un angle sanitaire. Si les premières ont largement dominé le sous-secteur formé autour des pesticides jusqu'à la fin des années 1950, ce sont les secondes qui prennent progressivement de l'importance et recadrent l'enjeu de façon plus négative, encourageant par là la création d'une réglementation plus restrictive. Mais au-delà des institutions parlementaires, le système fédéral américain offre aux entrepreneurs politiques une multiplicité de points d'accès

1. Roger Cobb et Charles Elder distinguaient dans leur livre (p. 85-86) l'« agenda systémique » qui contient l'ensemble des enjeux perçus par les élites politiques comme méritant une certaine attention, de l'« agenda institutionnel/formel » qui regroupe les enjeux recevant une attention sérieuse de la part des décideurs.

différents (« *venues* ») auprès desquels faire valoir leurs intérêts (« *venue shopping* »¹). Les groupes anti-tabac ont par exemple concentré leurs actions sur le niveau fédéral des années 1960 aux années 1980, particulièrement le Congrès, les agences (EPA, FDA, etc.) ou les tribunaux ; depuis les années 1990 et 2000, ce sont davantage les autorités politiques locales qui portent le problème du tabagisme, ce qui est attesté par la multiplication des arrêtés municipaux contre le tabac ou l'initiative des *attorneys general* de 42 États décidant d'attaquer les fabricants de tabac en justice au nom des fonds publics d'assurance-maladie.

Dans une approche différente, l'ouvrage d'Aurélié Campana *et al.* met également en avant les aspects institutionnels à l'œuvre dans l'Union européenne. La fragmentation et la spécialisation des institutions de cet espace politique donnent la possibilité aux entrepreneurs politiques d'utiliser de manière stratégique les nombreux points de veto. Marquée par une absence de monopolisation de l'agenda systémique par un acteur – même si la Commission européenne détient une certaine prééminence – et par un compromis permanent entre les différents acteurs communautaires et nationaux, l'UE constitue un nouvel espace de politique publique qui se distingue de celui des États membres. La faiblesse de son expertise interne au regard de l'étendue des compétences des institutions communautaires n'empêche pas la participation de ces dernières aux processus politiques européens² et entraîne même une certaine fluidité donnant aux groupes issus de la société civile l'opportunité d'une intervention

aux différentes étapes de la construction du problème.

En somme, les trois ouvrages sont assez représentatifs de traditions de recherche aujourd'hui dominantes dans les études sur l'agenda politique. Les deux ouvrages français s'insèrent dans le courant classique de l'analyse constructiviste des problèmes sociaux, tout en essayant d'embrasser l'ensemble du processus de politique publique à travers les outils de l'émergence et de la mise sur agenda. Cependant, on regrettera à leur propos l'absence d'une réelle grille théorique et méthodologique transversale à leurs chapitres respectifs ; l'unité des deux ouvrages en souffre parfois. Le livre de Frank Baumgartner et Bryan Jones opère en revanche un renouvellement profond de la compréhension du fonctionnement du système politique américain³ marqué par des périodes de stabilité ponctuées par des moments de changement rapides. On reprochera à leur modèle le défaut d'explication dans le choix de leurs cas d'analyse : ces derniers, certes divers, partagent le fait d'avoir été confrontés à une forte publicisation et politisation, ce qui n'est pas le cas de tous les problèmes portés sur l'agenda – pensons aux enjeux routiniers, tels que le vote d'une loi de finances par exemple. Leur analyse n'en demeure pas moins remarquable, tant en termes de méthodologie que de résultats, et pourrait alors être utilement complétée par les réflexions issues de l'ouvrage de Claude Gilbert et Emmanuel Henry sur l'articulation entre espaces discrets et espaces publics.

Thibault Bossy -

Sciences Po, Centre d'études européennes
Institut d'études politiques de Grenoble

-
1. À noter que les deux auteurs reviennent quelque peu sur ce concept dans cette seconde édition de leur ouvrage, le jugeant peut-être trop rationalisant, et préfèrent l'approche de Sarah Pralle qui estime que les acteurs avancent davantage à tâtons dans un comportement essai/erreur : Sarah Pralle, *Branching Out, Digging In*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2006, p. 276-277.
 2. Voir le chapitre de Thomas Christiansen sur le processus intergouvernemental de révision des différents traités régissant la CEE.
 3. Leur modèle a été appliqué à d'autres ensembles politiques depuis 1993 : Frank R. Baumgartner, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones (eds), « Special Issue : Comparative Studies of Policy Agendas », *Journal of European Public Policy*, 13 (7), 2006, p. 955-970 ; Sylvain Brouard, Laura Chaquès, Christoffer Green-Pedersen, Arco Timmermans (dir.), numéro spécial « Les agendas politiques », *Revue internationale de politique comparée*, 16 (3), 2009.

Influence et démocratie : nouvelles études sur les groupes d'intérêt¹

À quoi servent les groupes d'intérêt ? La réponse des auteurs des trois ouvrages recensés ici est univoque : leur analyse est indispensable pour mieux comprendre le fonctionnement concret des systèmes politiques contemporains, aussi bien nationaux que supranationaux. La recherche sur les groupes d'intérêt est essentielle, nous expliquent les trois publications, pour saisir les continuités et les transformations aussi bien de l'action publique que du jeu politique. Il s'agit là de la participation et de l'influence des groupes d'intérêt dans le processus décisionnel et des nouveaux objets de la réflexion sur la démocratie. En ce sens, les trois ouvrages présentent beaucoup plus que des études sur les groupes d'intérêt. Il s'agit de comprendre, à travers ces groupes, à quels défis sont confrontés les systèmes politiques.

Si l'objectif principal des trois ouvrages est similaire, leurs problématiques les différencient radicalement. Alors que F. Baumgartner *et al.* proposent de comprendre qui gagne, qui perd, et pourquoi dans un système politique, R. Eising cherche à saisir comment la délégation des compétences du niveau national à celui de l'Union européenne a pu transformer les relations entre les groupes d'intérêt économiques et l'État. D. Naurin, enfin, s'interroge sur le rôle civilisateur de la transparence du processus décisionnel et fonde son étude sur une analyse des comportements des lobbyistes. La lecture croisée des trois ouvrages est passionnante également d'un point de vue méthodologique : ils nous permettent d'apercevoir la diversité des méthodes disponibles pour analyser les relations entre groupes d'intérêt et État dans des systèmes politiques contemporains. Les recherches s'appuient ici sur des sondages, des entretiens directs et semi-directifs traités de manière quantitative ou qualitative, des jeux de rôle dans lesquels les lobbyistes étaient

amenés à discuter de cas dont ils avaient reçus la description quelques jours plus tôt. Cette diversité met clairement en question l'opposition stérile entre méthodes quantitatives et qualitatives, et permet de s'interroger sur la concentration quasi idéologique sur des micro-études.

L'influence

Mesurer l'influence des groupes d'intérêt dans les processus décisionnels est certainement l'une des problématiques les plus complexes qui existent dans la littérature sur l'action collective². Des études sur l'adaptation des stratégies de *lobbying* des groupes d'intérêt à la suite de l'intégration européenne ou la mondialisation, les émergences de l'action collective – ou encore des études de cas sur les activités de quelques groupes sélectionnés montrent comment la recherche tente de contourner cette question. Cette situation, même si elle s'explique par la difficulté méthodologique à établir des causalités entre les actions de deux acteurs sociaux, pose problème. Si la contextualisation des comportements est sans doute nécessaire afin de comprendre les raisons d'une action, il est indispensable d'affronter également la question de l'influence des acteurs. S'ils ne le font pas, les travaux scientifiques risquent de laisser la place à des récits simplistes et banals, choisissant des exemples individuels pour en faire une cause générale.

L'ouvrage de F. Baumgartner *et al.*, au contraire, se confronte à cette question directement. Les auteurs – spécialistes des groupes d'intérêt, en particulier américains³ – s'interrogent sur les attributs que les groupes d'intérêt doivent posséder afin d'influencer la politique à Washington et sur le contexte spécifique qui permet ou, au contraire, empêche d'avoir un impact sur le processus décisionnel. S'appuyant sur la méthode dite de la « boule de neige », les auteurs ont identifié 98 problèmes traités par le gouvernement américain, en passant de la politique de

1. Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, Beth L. Leech, *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses and Why*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, XIV + 344 p., index ; Rainer Eising, *The Political Economy of State – Business Relations in Europe. Interest Mediation, Capitalism and EU Policy-Making*, Abingdon, Routledge, 2009 (UACES Contemporary European Studies), 240 p., annexes, bibliographie, index ; Daniel Naurin, *Deliberation behind Closed Doors. Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press, 2007 (Monographs), 184 p., bibliographie, index.

2. Andreas Dür, « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They ? », *West European Politics*, 31 (6), 2008, p. 1212-1230.

3. Voir aussi l'un des ouvrages les plus complets sur les groupes d'intérêt : Frank Baumgartner, Beth Leech, *Basic Interests*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

santé, l'un des domaines politiques les plus centraux dans les politiques publiques américaines¹, à la question de l'opportunité, pour les États-Unis, de réévaluer leurs relations commerciales avec la Chine. Chacune des questions politiques ainsi identifiées a été analysée pendant 5 ans (1999-2004). Le résultat est surprenant au vu de l'inquiétude aussi bien politique que scientifique à laquelle est confronté ce domaine d'analyse : « Si ce que les groupes d'intérêt sont censés de faire est produire du changement, les groupes d'intérêt sont extrêmement inefficaces » (p. 6). Sur les 98 campagnes de *lobbying* analysées, 58 n'ont pas réussi à produire de modifications dans les politiques publiques concernées, 13 ont connu un changement tout à fait modéré, et 17 un changement significatif. Les raisons de ce faible impact se trouvent moins dans les ressources financières à disposition des groupes (les ressources expliquent moins de cinq pour cent de la variation) que dans le fait de systèmes politiques favorables au maintien du *statu quo*.

Si changement il y a, il n'est pas incrémental : et là, les auteurs contredisent clairement les travaux institutionnalistes récents². Pour qu'un changement ait lieu, il est important que des coalitions d'acteurs se forment : d'une part, entre les décideurs et les groupes d'intérêt (les décideurs sont également des représentants d'intérêt) et d'autre part, entre des groupes d'intérêt variés. Ces coalitions de cause³ doivent être socialement suffisamment englobantes (dépasser les clivages gauche-droite et les clivages entre groupes d'intérêt économiques et publics) pour permettre un changement. Mais si changement il y a, il est significatif. Dans ce cas, les auteurs montrent que les groupes d'intérêt publics regroupant les défenseurs d'une cause spécifique sont particulièrement actifs, et influents, à la condition de former des coalitions. En revanche, les groupes d'intérêt économiques, tels que les entreprises, sont plus actifs en identifiant des problèmes publics (*issue identifiers*). Ce résultat conduit les auteurs à caractériser le système de *lobbying* comme élitiste.

Quatre hypothèses principales guident la recherche : premièrement, l'objectif du *lobbying* est de changer les politiques publiques existantes et non pas d'en créer de nouvelles. Deuxièmement, les politiques publiques sont complexes et génèrent des effets contradictoires pour les groupes d'acteurs concernés. Les plus riches ne gagnent pas toujours, et le plus souvent, ce n'est d'ailleurs pas le cas (chapitre 10). Troisièmement, les parties mobilisées pour protéger une politique publique contre le changement ou, au contraire, pour tenter de la changer, sont particulièrement hétérogènes. L'acteur puissant agissant seul n'est pas la norme. Enfin, quatrième, l'attention de Washington est rare. Afin de l'obtenir, et surtout de la garder, les acteurs doivent avoir un pouvoir de nuisance important.

Cette étude, inédite par sa taille et sa rigueur exceptionnelle, permet de mettre en question un certain nombre d'idées préconçues sur l'influence du *lobbying* sur les politiques publiques. Bien qu'il soit difficile de généraliser une étude se concentrant sur un système politique en particulier – pas le moindre, il est vrai – elle génère un ensemble d'hypothèses extrêmement pertinentes à analyser dans d'autres contextes. Les quelques études existantes sur l'influence des groupes d'intérêt dans l'Union européenne sont aussi sceptiques que l'étude américaine sur la possibilité des groupes d'influencer les politiques publiques dans l'ensemble⁴.

La transformation des relations entre État et société

L'impact des groupes d'intérêt dans l'Union européenne est étudié sous un autre angle par l'ouvrage de Rainer Eising. Il y analyse non pas l'influence des groupes en tant que telle mais les relations entre groupes d'intérêt et l'État à la suite de l'influence de l'intégration européenne. L'étude de R. Eising peut être abordée selon deux angles. Le premier consiste en une excellente introduction au système des groupes d'intérêt

1. Voir le projet *Policy Agendas* : <<http://www.policyagendas.org/>> (consulté en juillet 2010).

2. Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 (cf. le compte rendu de Clémence Ledoux ci-après).

3. Pour une excellente analyse de la même variation dans le contexte de l'Union européenne, voir Heike Klüver, « Lobbying in the European Union. Interest Groups Influence on Policy Formulation », Doctoral Dissertation, Mannheim, University of Mannheim, 2010.

4. Voir en particulier Irina Michalowitz, *EU-Lobbying – Principals, Agents and Targets*, Münster, LIT Verlag 2005.

dans l'Union européenne qui ne se limite ni à la description, certes utile, des groupes à Bruxelles ou à Strasbourg¹, ni à l'analyse plus large du système de représentation des intérêts dans l'Union européenne², mais au regard des interactions entre les niveaux national et européen. Dans cette logique, Eising fait le point sur l'étude théorique des groupes d'intérêt dans l'Union européenne en général, sur les relations entre groupes d'intérêt économiques et l'État en Europe, en se concentrant plus particulièrement sur les cas allemand, français et britannique, et sur la problématique de l'europanisation des groupes d'intérêt en général.

Sous le deuxième angle, toutefois, l'ouvrage propose une approche institutionnaliste, qui combine trois facteurs – les contextes institutionnels, les dépendances en termes de ressources et les caractéristiques organisationnelles – afin d'expliquer comment et pourquoi les relations entre les groupes d'intérêt économiques et l'État ont été modifiées sous la pression de l'intégration européenne. En comparant une économie de marché libérale (Royaume-Uni), une économie de marché coordonnée (Allemagne) et une économie de marche « méditerranéenne » (France), Eising procède à l'analyse de plus de 800 associations et montre que le système de représentation des intérêts dans l'Union européenne se caractérise par des stratégies multiniveaux. Les associations doivent agir sur différents niveaux en même temps afin d'influencer l'action publique aussi bien nationale qu'euro-péenne. La coordination au niveau communautaire nécessite des ressources importantes (aussi bien économiques que sociales). Si l'étude confirme en partie des analyses publiées par l'auteur lui-même, mais aussi par d'autres sur l'importance pour les groupes d'intérêt de jouer à plusieurs niveaux en même temps, Eising systématise ici de manière particulièrement pertinente les variables qu'il importe de prendre en considération pour analyser les stratégies des groupes d'intérêt dans l'Union européenne : aussi bien le contexte institutionnel que les ressources et les structures internes des groupes d'intérêt. Seule la combinaison de ces trois

variables permet de ne pas tomber dans le piège consistant à attribuer un comportement spécifique aux groupes d'intérêt issus d'un milieu statique (France), pluraliste (Grande-Bretagne) et néo-corporatiste (Allemagne)³. La complexité d'un système de gouvernance multiniveaux montre combien les groupes se ressemblent d'un point de vue structurel, mais aussi, combien ils se distinguent d'un point de vue fonctionnel. Les différences ne sont pas seulement dues aux divers domaines politiques, mais aussi à l'élargissement du nombre de réseaux et de coalition créés au niveau communautaire, coalitions nécessaires pour exercer un impact sur le processus décisionnel, comme nous l'avons vu un peu plus haut. Cette situation, toutefois, rend extrêmement difficile d'établir une typologie ou de décrire efficacement le système de représentation des intérêts qui existe au niveau de l'Union européenne. Ainsi, si les institutions européennes sont ouvertes aux groupes d'intérêt en général, il existe des différences importantes. Les institutions européennes consultent en effet un grand nombre de groupes, mais une division du travail continue à exister en faveur de ceux qui possèdent des ressources économiques et financières plus importantes, ou de ceux qui ont une importance plus grande pour le marché. En même temps, le domaine économique concerné compte également : dans le domaine du commerce international par exemple, les entreprises affichant une ouverture internationale poussée sont plus influentes que celles qui se concentrent principalement au niveau national.

On regrette que ce travail important ne soit pas encore plus ambitieux, au vu de ce que l'auteur appelle lui-même de ses vœux : une comparaison entre l'influence de l'intégration européenne sur les groupes d'intérêt, partis politiques et mouvements sociaux. Ces acteurs sont membres à part entière du système politique et les analyses comparées devraient permettre de voir quelles transformations sont attribuables à l'internalisation des échanges sociaux et économiques et à l'émergence d'un système de régulation au-delà de l'État. En même temps, cet agenda de recherche

1. Voir Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

2. Jeremy Richardson, David Coen (eds), *Interest Groups in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

3. Pour une telle approche, voir Vivien Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

ambitieux exige sans doute une coopération internationale comparative, qui s'ajouterait aux résultats importants de l'étude sur les relations entre groupes d'intérêt et l'État présentée ici, dans laquelle la question démocratique est traitée implicitement, ce qui la rend similaire à l'ouvrage de Baumgartner *et al.*

La démocratie et les groupes d'intérêt

Contrairement à ces études, Daniel Naurin fait de la question démocratique son point de départ. Les groupes d'intérêt, ou, comme il les appelle, les lobbyistes, constituent son étude de cas afin de tester une hypothèse largement répandue dans la littérature sur le déficit démocratique de l'Union européenne : plus les procédures décisionnelles seraient transparentes, plus les décisions seraient neutres et équilibrées, plus les décideurs seraient responsables et moins il y aurait de scandales. En analysant tout en finesse les travaux de I. Kant, J. Bentham, J. Stuart Mill, J. Elster, B. Manin et J. Cohen, mais aussi ceux issus de la théorie des jeux, Naurin développe des hypothèses précises afin de réfléchir aux avantages et aux inconvénients de la transparence dans les processus politiques. Peut-on empiriquement observer une force civilisatrice de l'hypocrisie, telle que la conçoit J. Elster ? Les travaux de N. Eliasoph¹ lui permettent de distinguer le devant de la scène (*frontstage*) des coulisses (*backstage*) dans lesquels les groupes d'intérêt agissent. Comme Eliasoph, Naurin émet l'hypothèse que ce qui se dit derrière les portes fermées, ou en privé, ne porte pas d'avantage l'empreinte d'un intérêt spécifique que ce que les groupes d'intérêt disent publiquement. L'auteur montre au contraire que les lobbyistes suédois et bruxellois, qu'il avait placés dans une situation de jeu de rôle dans lequel ils devaient réagir à un projet de loi, ne réagissaient pas différemment en privé qu'en public. L'explication de ce comportement est double : d'une part, Naurin nous rappelle de ne pas sous-estimer le rôle civilisateur du système démocratique en général dans lequel les acteurs évoluent ; de l'autre, la transparence

ouvre aussi l'arène interne d'une organisation analysée. Tout membre du groupe d'intérêt peut savoir comment le représentant représente le groupe, et peut donc le sanctionner soit en ne votant plus pour lui (s'il s'agit d'un représentant élu), soit en exigeant son licenciement du secrétariat.

Si cette analyse est méthodologiquement très novatrice dans les études sur les groupes d'intérêt – et importe avec beaucoup de succès ce qui a été pratiqué dans les études sur les associations ou les mouvements sociaux – un résultat quelque peu sous-jacent aurait mérité davantage encore d'attention. Naurin insiste à plusieurs reprises sur un processus d'apprentissage, sans jamais l'appeler ainsi, des groupes d'intérêt dans l'arène politique. Dans ce contexte, ils doivent être « *dressed for politics* » ; ils sont obligés de jouer le jeu de l'intérêt public (au moins partiel) afin d'être admis comme participants légitimes dans l'arène publique de l'Union européenne. Il aurait été intéressant de voir, cependant, s'il s'agit d'un rôle goffmanien que jouent les groupes, dans la mesure où ils se comportent de la façon dont la société (les élites européennes) l'attend d'eux, ou s'ils transforment leur intérêt et leur comportement en profondeur (notion d'apprentissage).

À travers ces trois ouvrages, nous avons vu que l'étude des groupes d'intérêt a encore gagné en visibilité ces dernières années. Les travaux s'intéressent de plus en plus à des questions que l'on retrouve au cœur de la science politique² : la distribution et le jeu de pouvoir des acteurs collectifs dans des systèmes politiques. Les études sur leur influence aussi bien sur les politiques publiques que sur les transformations des processus de décision ou sur le comportement des groupes d'intérêt dans la démocratie nous apprennent aujourd'hui autant sur le fonctionnement des systèmes politiques et la fabrication des politiques publiques que l'étude des partis politiques.

Sabine Saurugger –

Institut d'études politiques de Grenoble

1. Nina Eliasoph, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

2. Voir aussi Jen Beyers, Rainer Eising, William Maloney (eds), « The Politics of Organised Interests in Europe : Lessons from EU Studies and Comparative Politics », *West European Politics*, 31(6), 2008.

— Les systèmes de protection sociale en Europe : l'analyse du changement des politiques sociales¹

Les politiques sociales et les systèmes de protection sociale européens constituent l'un des domaines des politiques publiques dont l'étude est particulièrement développée. Les ouvrages dont il est ici question, dans des registres partiellement distincts et à propos de questions différentes, représentent incontestablement le meilleur de cette production. L'ampleur empirique des analyses développées, l'ambition analytique qui les anime, mais aussi le caractère innovant de la réflexion qu'ils conduisent l'illustrent. Opposant un contre-argument direct à la critique de parcellisation des savoirs quelquefois adressée à cette littérature, les ouvrages apportent des réponses qui sont au centre des intérêts de recherche des spécialistes des politiques sociales. Ils développent aussi des cadres d'analyse qui soulèvent des enjeux centraux pour l'analyse des politiques publiques.

Présentons brièvement ces travaux. Sur le mode de l'essai appuyé sur des recherches scientifiques, G. Esping-Andersen propose une réflexion générale concernant les réformes des systèmes de protection sociale nécessaires pour prendre acte du passage de sociétés industrielles à des sociétés post-industrielles en Europe. L'idée d'investissement social est au centre des propositions. En prenant pour point de départ l'analyse de Stein Rokkan sur la construction des États, l'ouvrage de M. Ferrera développe une analyse originale de la formation des États providence en Europe et de leurs évolutions dans le contexte de l'intégration européenne. Cette dernière remet en effet en cause les frontières territoriales des politiques sociales qui, avec les frontières d'appartenance, distinguent ceux qui sont inclus dans la solidarité et la citoyenneté sociales de ceux qui en sont exclus. P. Manow et K. Van Kersbergen, pour leur part, s'intéressent au rôle joué par la religion dans la formation des systèmes de

protection sociale européens. À partir d'un examen des coalitions de classe formées par les partis politiques ayant soutenu leur introduction, cet ouvrage montre que le protestantisme, tout autant que le catholicisme et contrairement aux conclusions des travaux existants, est déterminant. Dans leur ouvrage collectif sur les changements advenus dans les systèmes de protection sociale bismarckiens, B. Palier et C. Martin prennent aussi le contre-pied de la littérature en montrant que ces systèmes ont connu des évolutions dans les trente dernières années, celles-ci étant expliquées par une même trajectoire de réforme. Le dernier ouvrage, dirigé par Bruno Palier, traite une question complémentaire. À l'échelle des systèmes de protection sociale eux-mêmes, il s'agit de réfléchir à leurs évolutions par rapport aux principes bismarckiens qui ont guidé leur mise en place et leurs développements.

La politique dans les politiques sociales

La lecture croisée de ces ouvrages amène à souligner la centralité de l'articulation entre *policy* et *politics* dans leurs analyses. Dans une première perspective, l'attention est centrée sur le type de représentation électorale et le système partisan. Partant de différences entre les États providence européens dont le développement des économies de marché ou la force du mouvement ouvrier ne parviennent pas à rendre compte, l'ouvrage dirigé par Manow et Van Kersbergen montre que, dans les systèmes à représentation proportionnelle, d'autres clivages sociaux que le clivage capital/travail ont été politisés et participent à l'explication de la formation des États providence. Ces derniers peuvent ainsi être compris comme des compromis politiques entre différents groupes sociaux et électoraux. Dans les pays scandinaves, compte tenu de l'importance du clivage urbain/rural, ces compromis ont été faits entre les intérêts des agriculteurs et ceux des ouvriers. Le clivage État/Église n'a pas joué un rôle important, dans la mesure où les Églises d'État luthériennes n'ont jamais remis en cause

1. Gøsta Esping-Andersen, avec Bruno Palier, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, 2008 (La République des Idées), 136 p.; Maurizio Ferrera, *Les nouvelles frontières du social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (Académique. Gouvernances), 392 p., bibliographie, index, annexe, table des documents; Kees Van Kersbergen, Philip Manow (eds), *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, New York, Cambridge University Press, 2009, XIV + 304 p., index; Bruno Palier, Claude Martin (eds), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Oxford, Blackwell Publishing, 2008 (Broadening Perspectives on Social Policy), 164 p., index; Bruno Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010 (Changing Welfare States Series), 456 p., bibliographie.

le rôle central de l'État dans les politiques sociales et l'éducation, et l'ont même soutenu. Si les Églises libres protestantes et d'autres courants réformés, au Royaume-Uni notamment, ont adopté des positions anti-étatistes fortes, l'ouvrage remet ainsi frontalement en question l'idée dominante selon laquelle le protestantisme a systématiquement exercé des effets négatifs sur le développement des États providence. En Europe continentale, du fait de l'importance du clivage État/Église, les compromis ont été construits entre les ouvriers et la classe moyenne catholique, à la fois au sein et entre les partis. Dans ces pays, comme l'illustre le cas français (chapitre de Manow et Palier), les élites libérales ont introduit des législations sociales avec des motifs anti-cléricaux. Le rôle joué par la doctrine sociale catholique est aussi remis en cause par l'étude des partis chrétiens-démocrates dans l'introduction des systèmes de protection sociale. Le cas italien (chapitre de Lynch) montre que la démocratie chrétienne a utilisé l'État providence comme une ressource clientéliste pour mobiliser les électeurs et pour devenir plus indépendante de la hiérarchie de l'Église. L'argument central de l'ouvrage est donc que la religion a exercé des effets sur le développement des États providence européens par des canaux partisans et électoraux, et non par l'intermédiaire des doctrines religieuses, dont l'impact n'est considéré que dans le dernier chapitre (par Kahl). Leur intégration dans l'analyse de la construction des coalitions de classe par les partis, en particulier par l'attention aux idées portées par des acteurs collectifs non partisans qui y participent, aurait toutefois pu permettre de systématiser l'analyse des effets des coalitions sur les caractéristiques des politiques sociales adoptées.

L'attention aux idées de réforme est une deuxième déclinaison de l'articulation *policy/politics* dans l'analyse des politiques sociales. Cette perspective est développée dans les ouvrages dirigés par Palier et Martin, d'une part, et Palier, d'autre part. Elle est aussi au cœur des trois leçons d'Esping-Andersen. L'une d'entre elles insiste sur la nécessité de l'investissement en faveur des enfants avant même leur scolarisation. Pour favoriser l'égalité des chances et la croissance économique, c'est-à-dire préparer l'avenir plutôt que le corriger *a posteriori*, Esping-Andersen développe des idées de réforme qui

s'appuient sur les connaissances existantes sur les causes de l'inégalité des chances. L'adoption de politiques de redistribution du revenu visant à diminuer la pauvreté infantile et la prise en charge collective des enfants le plus tôt possible, pour compenser les différences de capital culturel des parents, en font partie. Les idées de réforme sont très riches et stimulantes, bien que certaines d'entre elles reposent sur la généralisation d'études de cas ou de résultats de recherche qui ne font pas toujours consensus (en particulier sur le développement cognitif des enfants). On aurait aussi été curieuse des déclinaisons que Esping-Andersen, l'auteur des *Trois mondes de l'État providence*¹, aurait pu faire de ces propositions, souvent tirées d'exemples scandinaves, afin de les rendre politiquement recevables dans d'autres types de système de protection sociale.

Les ouvrages dirigés par Palier et Martin (2008) et Palier (2010) soulignent en effet que les institutions des États providence bismarckiens contribuent à façonner leur changement, en participant à la définition des intérêts, des ressources et des stratégies des acteurs. Cette attention aux acteurs insérés dans des contextes institutionnels est la troisième perspective par laquelle la politique est intégrée à l'analyse des politiques sociales européennes. Dans ces deux recherches, une trajectoire de réforme commune aux systèmes bismarckiens de protection sociale est identifiée et construite par la comparaison des principales politiques de protection sociale (retraite, maladie, politique de l'emploi) mais aussi des politiques familiales ou à destination des personnes âgées dans deux ou trois pays (Palier et Martin), ou de manière plus systématique à l'échelle des États providence de douze pays (Palier). Cette trajectoire commune rend donc intelligible la diversité des réformes, souvent très techniques, ayant affecté une multiplicité de politiques sociales en Europe continentale. Chacune des quatre étapes de cette trajectoire est caractérisée par une situation politique (*politics of reform*), rendue particulièrement explicite dans l'ouvrage de Palier, qui est centrale dans l'explication. Ainsi, lors de sa première étape, dans les années 1970 et 1980, l'un des choix faits à travers l'Europe, en réaction à la crise économique, est d'augmenter le montant des cotisations sociales. Pour l'expliquer, l'accent est mis sur la forte légitimité des prestations

1. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

sociales, issue de leur mode de financement par cotisation, les individus considérant leurs cotisations comme des salaires différés. Il est plus facile aux élus d'augmenter les cotisations que d'intervenir sur les prestations sociales qui, exprimées en pourcentage du revenu, sont très visibles et ainsi difficiles à changer. De manière générale, la spécificité de la trajectoire de réforme des systèmes bismarckiens est expliquée par les stratégies des acteurs politiques insérés dans les institutions bismarckiennes de protection sociale. Cet argument aurait toutefois été renforcé par une comparaison, sur la base de la littérature existante, de la trajectoire de réforme des systèmes bismarckiens avec celle des systèmes libéraux et scandinaves.

Quoique dans une perspective différente, l'analyse de M. Ferrera accorde elle aussi une place centrale aux stratégies des acteurs. L'un des apports majeurs de ce travail est de développer, à partir d'une relecture de l'analyse de Hirschman, une typologie des stratégies *a priori* disponibles aux acteurs selon leurs choix de vocalisation (dissimulation, silence, prise de parole) et de localisation (membres ou non-membres, avec des possibilités de maintien ou de défection/accès). Ferrera montre que les États providence européens reposent sur la construction et la stabilisation de frontières. Ces frontières ont une double acception : elles sont non seulement territoriales, un système de protection sociale étant défini comme un espace géographique borné par des frontières administratives ; mais elles sont aussi définies en termes d'appartenance. Chaque branche de la protection sociale étant régie par ses propres règles, elle produit des frontières séparant les *insiders* des *outsiders*. Dans l'analyse de Ferrera, les stratégies des acteurs jouent un rôle central, en particulier dans l'analyse du changement des systèmes de protection sociale. Mais bien que la place des acteurs soit plus grande que dans le néo-institutionnalisme historique jusqu'il y a peu¹, les conditions politiques et les facteurs de choix de leurs stratégies par les acteurs restent peu détaillées. Le chapitre 5 présente ainsi les politiques de santé et de retraite complémentaire, notamment, des régions italiennes, sans qu'il ne soit rendu compte des différentes stratégies adoptées par les gouvernements régionaux.

Le temps long et l'analyse du changement des politiques sociales

Le traitement du temps long et l'analyse du changement institutionnel constituent un autre point remarquable des ouvrages présentés.

Le temps long est central dans l'étude des processus de « structuration circonscrite » des États providence européens, que Ferrera développe à partir d'outils rokkanien. Leur caractère obligatoire est pensé comme une manifestation concrète de processus de différenciation institutionnelle vis-à-vis des autres espaces, et de processus de structuration interne. À partir de la première guerre mondiale, les frontières de la redistribution se sont ajoutées aux composantes militaire et administrative des frontières extérieures des États nations. Ces frontières de la redistribution se sont progressivement consolidées, de telle sorte qu'après la deuxième guerre des droits sociaux étaient strictement associés au territoire de l'État nation : les nationaux étaient désormais comme assignés à leur pays de résidence (*locked in*) et il est devenu très compliqué pour les étrangers d'entrer dans les espaces de solidarité des autres États. Parallèlement se construisent aussi les frontières internes des États providence, qui définissent des espaces différenciés d'appartenance. Ferrera en distingue deux grands types, le modèle universaliste et le modèle fondé sur l'occupation professionnelle, qu'il explique par les relations centre-périphérie et les clivages sociaux. Associé à l'étude des options de localisation et de vocalisation, Ferrera montre que les États providence européens ont toujours eu une politique spatiale, c'est-à-dire qu'ils ont eu, depuis leur création, à gérer des conflits concernant les règles d'inclusion et d'exclusion, et le positionnement relatif des différents groupes sociaux au sein de l'ensemble des arrangements sociaux les composant. La particularité des perturbations introduites par l'intégration européenne n'est donc pas dans le fait de générer des remises en question des frontières de ces systèmes. Leur originalité et leur potentiel de déstabilisation tiennent au fait que l'intégration européenne remet en cause la stabilité des frontières territoriales des systèmes de protection sociale, ainsi que l'existence de la seule hiérarchie de l'État nation. Avec la liberté de circulation, le

1. James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 (cf. le compte rendu de Clémence Ledoux ci-après).

droit de la concurrence et la montée en charge des politiques sociales régionales, celui-ci n'est désormais plus le seul arbitre de l'inclusion et de l'exclusion de ses propres espaces de redistribution. Le processus d'intégration européenne se traduit donc par un changement de nature de la politique spatiale des États providence européens. Ferrera reste toutefois très prudent dans l'analyse de ces conséquences, en insistant sur la force des arrangements construits à l'échelle nationale dans le temps long.

La prise en compte du temps long chez Palier et Martin, de même que chez Palier, s'articule à une réflexion très précise sur le changement des politiques sociales. L'idée est en effet que les politiques publiques, lors de leur élaboration et de leur mise en œuvre, peuvent exercer un effet transformatif à l'échelle du système de protection sociale lui-même. Les deux ouvrages utilisent les outils de l'analyse néo-institutionnaliste historique du changement, notamment l'analyse des ordres de changement par Hall et des modes de changement par Streeck et Thelen. En particulier, le séquençage est un outil central de l'argument développé. Par la comparaison, internationale et de plusieurs politiques sociales, quatre séquences de changement des politiques sociales et des États providence bismarckiens, sont construites. Elles s'articulent les unes aux autres en ce que chacune ouvre la voie à la suivante et permet des changements qui n'auraient pu être sinon introduits et qui, sans la perspective de temps long, ne peuvent pas être expliqués. À cet égard, on doit saluer la construction de la comparaison développée de manière très systématique chez Palier, où une grille d'analyse commune est adoptée pour l'étude de chaque cas national. Le fait qu'il soit possible de construire les mêmes séquences dans tous les pays pour la plupart des politiques sociales rend possible la montée en généralité et permet de montrer que les systèmes bismarckiens de protection sociale ne sont pas immunes au

changement. Cette démarche permet aussi de conclure que leurs changements vont dans le sens de l'abandon partiel de certaines caractéristiques bismarckiennes (la couverture générale de la population, l'accès aux prestations sur la base de la situation professionnelle, le maternalisme ou encore les prestations basées sur des contributions) et d'une dualisation des systèmes de protection sociale. Si les outils de l'analyse néo-institutionnaliste historique démontrent leur caractère heuristique pour l'analyse du changement des systèmes de protection sociale bismarckiens, on aurait pu souhaiter que leur application soit davantage discutée (par exemple : à quelles conditions est-il possible de construire des séquences ?).

La richesse des analyses de l'articulation entre la politique et l'action publique, comme du changement des politiques sociales, fait de ces ouvrages sur les systèmes de protection sociale en Europe une lecture extrêmement stimulante pour les spécialistes de politique publique.

Claire Dupuy -

Cérium/Université de Montréal

— Les métropoles et les agglomérations en politique¹

Voilà six ouvrages récents qui permettent de prolonger les débats sur ce que le politiste Emmanuel Négrier avait nommé la question métropolitaine², cette forme historiquement récente d'urbanisation qui reste en grande partie un continent noir pour la science politique. Après une brève description des six manuscrits, la présente note de lecture évoquera trois controverses académiques propres à ce défi analytique.

L'ouvrage coordonné par Hoffmann-Martinot et Sellers est le résultat d'une recherche

1. Vincent Hoffmann-Martinot, Jefferey Sellers (dir.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Paris, CNRS éditions, 2007 (Science politique), 252 p. ; Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ/Lextenso éditions, 2009 (Politiques locales), 118 p., bibliographie ; Frédéric Gilli, Jean-Marc Offner, *Paris, métropole hors les murs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 (Nouveaux débats), 200 p., bibliographie ; Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 424 p., bibliographie, table des documents ; Anne Mévellec, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2008, 294 p., annexe méthodologique, bibliographie ; Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 2007 (Logiques politiques), 342 p.

2. Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

collective sur huit pays (Canada, États-Unis, Allemagne, Suisse, France, Espagne, République tchèque et Israël) à partir d'un protocole de recherche précis et deux thématiques (les transformations sociales et les nouveaux comportements politiques). Les auteurs insistent en conclusion sur la fragmentation géopolitique croissante qui touche (presque) tous les pays, avec l'émergence de conceptions inédites de la résidence métropolitaine. Certains processus semblent différenciés sur des critères transnationaux (par exemple, la dispersion de l'habitat au-delà des centres urbains) et d'autres proviennent d'évolutions plus subtiles liées au morcellement géopolitique et aux polarisations socio-économique et politique. Les auteurs constatent au final qu'il n'y a pas d'américanisation des styles de vie dans les métropoles européennes et que les enjeux politiques se construisent toujours autour du clivage entre les villes centres, les banlieues proches et les périphéries plus lointaines.

L'ouvrage de Christian Lefèvre engage une discussion avec les travaux sur la gouvernance¹ à partir de cas français et étrangers, défendant l'idée que les métropoles occupent une place stratégique paradoxale de régulation et d'orientation de l'action publique au cœur du capitalisme. À partir de diagnostics fouillés sur l'ingénierie politico-administrative propre à chaque pays et sur les pratiques et expériences exemplaires, l'auteur étudie le morcellement politique et l'ingouvernabilité des métropoles, soulignant que même dans les aires urbaines les plus bouillonnantes en enjeux métropolitains (Milan, New York, l'Île-de-France...), les « coalitions périphériques » entre les *leaders* politiques locaux et les acteurs organisés de la société civile découpent les métropoles en portions autonomisées qui fragmentent à l'environnement les enjeux publics sur les plans économique et social.

L'ouvrage de Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner focalise la réflexion sur l'étonnant puzzle du Grand Paris en revisitant la ville hors les murs dans ses questions clés, ses enjeux prioritaires, son identité et ses symboles politiques. Les deux auteurs concluent ce diagnostic très tonique en appelant à une gouvernance d'un type nouveau pour « entonner l'hymne métropolitain avec des chanteurs à la voix puissante et juste ».

L'étude de Gilles Pinson présente les politiques d'aménagement urbain dans cinq métropoles (Marseille, Nantes, Venise, Turin et Manchester) en détaillant les méthodes de planification et les dispositifs de mobilisation sur les projets urbains étudiés, puis en analysant la pluralisation des systèmes politiques, les styles de direction et les effets de démobilisation en présence. Illustrée par une batterie de données, tableaux et encarts descriptifs, l'analyse montre que les élites urbaines « ont pris le relais des acteurs de l'État comme acteurs nodaux des politiques publiques » (p. 404) et que cette évolution pluraliste suggère une dérive oligarchique et des luttes inédites entre groupes sociospatiaux.

Le livre d'Anne Mévellec propose une étude comparée des villes de Saguenay (Québec) et Rennes (France) à la fin des années 1990 pour saisir l'agglomération pendant la mise en œuvre de réformes majeures sur l'intercommunalité dans les deux pays. Cette transition institutionnelle met en évidence un modèle municipal maintenu, des mandats politiques concentrés et hiérarchisés, et de nouvelles relations entre gouvernants et gouvernés. L'institutionnalisation des agglomérations entraîne une période d'indéfinition qui surimpose aux sentiers municipaux des découpages administratifs nouveaux et qui favorise un entre-soi politique propre aux normes et aux représentations du métier d'élu dans chacun des deux pays, suggérant l'invention d'un nouveau cadre d'action publique.

Enfin, l'ouvrage de Taoufik Ben Mabrouk porte sur l'émergence du pouvoir d'agglomération à Lille et à Lyon depuis trois décennies, focalisant sur la profusion des discours performatifs en la matière. Après une genèse des réformes françaises sur les aires métropolitaines (1964-1968), il présente de façon détaillée l'institutionnalisation de la coopération intercommunale dans les deux villes en identifiant les basculements irréversibles dans l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale sur trois périodes distinctes (jusqu'à 1989, 1995 et 2001). L'auteur plaide pour une analyse du pouvoir d'agglomération qui conjugue quatre facteurs imbriqués : les innovations dans les représentations, les jeux de rôles, les dispositifs de médiation et la compétition politique.

1. Notamment Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

La lecture simultanée de ces contributions est très stimulante en raison de la grande qualité de ces entreprises intellectuelles mais aussi des fortes divergences et contradictions qui jalonnent les diagnostics. Si l'on prend par exemple la thématique transversale classique des formes d'institutionnalisation liées au processus de métropolisation, on constate un étonnant brouillage des positions sur les deux *continuum* intégration/fragmentation et permanences/changements. Bien qu'adoptant une même focale comparatiste internationale, les deux premiers ouvrages (Hoffmann-Martinot et Sellers, Lefèvre) conçoivent la place des institutions soit à partir des comportements et opinions des individus soit en fonction des stratégies d'intégration des autorités publiques. Les deux ouvrages suivants (Gilli et Offner, Pinson) analysent différemment les nouvelles formes de gouvernance métropolitaine, le premier insistant sur l'atrophie de la décision publique, tandis que le second scrute les prémisses du changement sur une forme particulière de dispositifs (les projets urbains). Les deux derniers ouvrages enfin (Mévellec, Ben Mabrouk) se rejoignent pour constater l'émergence d'un pouvoir d'agglomération étroitement imbriqué dans des réformes institutionnelles, mais chaque grille de lecture rend la comparaison malaisée (les référents territoriaux d'un côté, les discours performatifs de l'autre). Pour tenter d'opérer malgré tout une mise en dialogue des six contributions, nous retiendrons trois entrées communes qui font controverse.

La première concerne la faiblesse des analyses de science politique sur la question métropolitaine. Les seniors proposent trois postures pour y remédier : Hoffmann-Martinot et Sellers luttent contre l'absence d'approche comparatiste internationale appuyée sur des bases de données opérationnelles en s'inspirant des acquis en modélisation et en indicateurs proposés sur le cas étasunien ; Lefèvre réfute les lectures trop surplombantes de la gouvernance sur les acteurs et groupes dominants des villes centre en promouvant les analyses intra-métropolitaines qui identifient les fragments d'intérêts et les portions de mobilisations ; Gilli et Offner prennent leurs distances avec la littérature scientifique critique pour lui préférer des expertises opérationnelles permettant de mieux décrypter la « richesse phénoménale » de la métropole parisienne. De leur côté, les juniors appréhendent les carences en science politique sur un mode un peu moins

prescriptif : Mévellec souligne la valeur heuristique de l'idéal-type de l'agglomération et des passerelles scientifiques à engager entre les traditions d'analyse nord-américaine et européenne ; Pinson place les grandes villes au centre d'une analyse pluridisciplinaire qui valorise la littérature en *urban studies* sur le cas français ; Ben Mabrouk pointe les limites des modèles interprétatifs classiques en plaçant la métropolisation au rang d'objet discursif. Bref, les seniors soulignent les lacunes d'un processus mal informé tandis que les juniors insistent surtout sur des faiblesses et des impasses théoriques. Cette différence d'optique provient certes de l'origine des projets éditoriaux (un bilan sur les défaillances publiques de la métropolisation pour les uns, une thèse sur la construction politique des agglomérations pour les autres), mais cette opposition nous informe aussi sur une différence générationnelle concernant les façons académiques d'appréhender la métropolisation. Les premiers défendent un positionnement précis au sein de traditions disciplinaires en concurrence, les seconds cherchent à agencer et à combiner plusieurs courants analytiques. Au final, les trois premières contributions offrent une dimension beaucoup plus explicative (parfois même normative) sur l'idée que la métropolisation est un « problème » traité de façon non satisfaisante par les autorités publiques, tandis que les trois contributions suivantes adoptent une posture plus compréhensive (parfois même empathique) sur l'idée que l'invention politique des agglomérations et l'échec de l'institutionnalisation métropolitaine nous informent sur l'émergence de nouveaux registres de légitimité politique.

La seconde entrée controversée concerne les faux débats sur l'étalement urbain, avec deux thématiques en discussion. La première concerne la question des banlieues. Les ouvrages de Hoffmann-Martinot et Sellers et de Mévellec s'emploient à déconstruire cette catégorie en analysant les situations contrastées qu'elle recouvre de part et d'autre de l'Atlantique (du quartier dense paupérisé à la zone résidentielle aisée) et en soulignant la subtilité des ingrédients infranationaux de démographie, de géographie, d'économie et d'histoire. L'analyse d'Offner et Gilli sur le Grand Paris introuvable donne une belle illustration de cette complexité en proposant des « précisions linguistiques » sur les termes des débats et en procédant à un véritable travail de décodage sur les jeux alambiqués de positionnement politique en

présence. La seconde thématique concerne le comportement politique des *homo metropolitans* sur leurs valeurs, leurs croyances et leurs adhésions idéologiques. Hoffmann-Martinet et Sellers relativisent un lieu commun (les zones périphériques plus conservatrices que les centres-villes) en listant les exceptions, nuances et logiques de fragmentation propres à chaque métropole, soulignant au final que le seul critère discriminant (le niveau de polarisation socio-économique) reste à l'état d'hypothèse faute de données comparées suffisantes. Les autres ouvrages débattent surtout de la question démocratique : les timides ouvertures des institutions métropolitaines vers la société civile et la quasi-absence de sentiment global d'appartenance (Lefèvre), les mille visages de la démocratie locale en Île-de-France et la position symbolique toujours structurante des maires (Gilli et Offner), les arènes délibératives captées par des coalitions d'acteurs (Pinson), le sacre de l'apolitisme et la transformation du métier politique (Mévellec), les jeux de rôle et de pouvoir qui s'émancipent fortement des clivages idéologiques (Ben Mabrouk). Incontestablement, les faux débats sur les banlieues et sur les comportements politiques véhiculent des représentations (la discrimination, les inégalités, le civisme, le sentiment d'appartenance, la participation...) qui sont au cœur de la chaotique invention métropolitaine.

La troisième entrée concerne le devenir politique et institutionnel des grandes régions urbaines, avec des diagnostics contrastés sur la défaite des institutions métropolitaines et sur les indicateurs pertinents de mesure des changements en présence. Les ouvrages de Hoffmann-Martinet et Sellers et de Lefèvre étudient les cas d'intégration politique où les institutions métropolitaines parviennent à mettre en place des outils de régulation face aux disparités sociales (Toronto, Stuttgart, Valence, Séville, Madrid, certaines communautés urbaines en France, Londres, Bologne...). Mais leurs conclusions, pessimistes, soulignent les dynamiques de morcellement et de fragmentation géopolitiques qui risquent de prendre le dessus à moyen terme. Offner et Gilli confirment cette lecture à l'étude des prises de responsabilité politique au sein du Grand Paris sur les enjeux de cohésion sociale et de développement économique, concluant cependant sur une note volontariste (la création d'un Haut Conseil du Paris Métropolitain et le renforcement de la Région). Cet appel prescriptif entre en écho avec les ouvrages

des trois juniors sur un point précis : la conviction que le changement passe d'abord par un travail cognitif sur les représentations. Les juniors consacrent en effet de longs développements à l'analyse de la quête de légitimité inachevée des agglomérations : il faut saisir les situations « dans leur complexité jusque dans leur âme » en reconstruisant de l'intérieur la logique et les propriétés des ordres locaux (Mévellec) ; les politiques urbaines sont porteuses de nouvelles formes d'action publique qui se fabriquent au terme de lents processus d'interactions et d'ajustements (Pinson) ; c'est par un minutieux travail diachronique d'identification des discours que l'on peut comprendre comment des élus modernistes légitiment l'intervention intercommunale (Ben Mabrouk). Malgré des cadres théoriques agencés de façon différente, les trois auteurs adoptent une même posture microsociologique située qui les différencie ici clairement des travaux des seniors. Leurs analyses passent par une restitution fine des entreprises de mise en récit des identités métropolitaines, avec une sensibilité appuyée aux esthétiques politiques en formation : le « projet urbain » pour Pinson, un « nouvel étiquetage du territoire » pour Mévellec, les « villes pluralistes » pour Ben Mabrouk.

Récapitulons : les métropoles et les agglomérations entrent en politique dans des conditions incertaines et subtiles à décoder : l'ingouvernabilité et la fragmentation des intérêts sont les signes extérieurs visibles d'une action publique conditionnée par des dynamiques sociospatiales (Hoffmann-Martinet et Sellers), orientée par des coalitions périphériques (Lefèvre) et stabilisée au gré de complexes articulations institutionnelles (Gilli et Offner). Mais dans le même temps, les introspections contextualisées sur des programmes (Pinson), sur des conflits (Mévellec) et sur des discours (Ben Mabrouk) mettent à jour de nouvelles catégories légitimes de pensée et d'action. Peut-être faut-il d'abord retenir de cette lecture croisée que la science politique, discipline autocentrée sur l'hyper-spécialisation des connaissances qu'elle produit, aurait tout à gagner d'une dynamique intellectuelle pluraliste et internationale sur la métropolisation qui permette et favorise des investigations plus concertées.

Alain Faure -

CNRS-PACTE, Institut d'études politiques de Grenoble

« Local » et politique(s)¹

L'étude du pouvoir local traverse-t-elle une crise ? C'est ce que l'on entend parfois. C'est aussi ce que laisse entendre A. Faure pour qui les travaux de science politique sur le local vivraient aujourd'hui dans l'ère de « l'après-Grémion » (*L'élu local aujourd'hui*, p. 33), caractérisée par la « banalisation » et la « dispersion » des études sur le local. Le local ne serait plus un « objet » mais uniquement un terrain, une échelle d'observation que l'on valorise pour théoriser sur des objets jugés plus nobles par la discipline (l'État, la compétition électorale, les politiques publiques).

Pourtant, la lecture de ces quatre ouvrages et le nombre de publications et colloques consacrés aux objets locaux renvoient plutôt l'image d'un foisonnement. Après la présentation de chacun de ces livres, nous nous attarderons sur les deux acquis principaux des travaux de science politique sur le local. Nous reviendrons ensuite sur trois points qui prêtent davantage à controverses.

Présentation des ouvrages

Le pouvoir local en France de S. Cadiou (ci-après *PLF*) constitue une synthèse limpide et complète des travaux français sur la question. Dans la première partie de ce manuel, l'auteur aborde la question de l'évolution des rapports centre-périphérie en France et celle de la fabrique des politiques locales. Dans la seconde partie, il s'attache à présenter les principaux résultats de la sociologie politique du personnel politique local et fournit quelques éléments de connaissance sur l'entourage des élus.

L'ouvrage collectif *L'élu local aujourd'hui* (*ELA*) entend « reprendre la piste de l'élu local au tournant des années 2000 » (p. 7), à l'aune des changements intervenus dans les conditions et modalités d'exercice des mandats politiques locaux, et ce, au travers des différentes facettes de ces mandats : le rapport aux élections et aux différents types de mandat, le rapport à l'action publique et les liens avec les sphères techniques

et l'expertise, l'investissement de nouvelles scènes comme l'intercommunalité ou la démocratie participative, le rapport au « national » et aux partis politiques.

Dans *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?* (*MPS*), T. Le Goff fait la chronique d'un « rôle politique » : celui des maires responsables et organisateurs des services assurant la tranquillité publique. L'auteur rappelle ainsi qu'avant que la police ne soit nationalisée, sous Vichy, les maires furent les principaux protagonistes des dispositifs de sécurité urbaine. La politisation des enjeux de sécurité et la remise en question de la centralisation pendant les années 1970 amorcent la réactivation de ce rôle politique et le retour des échelles et acteurs locaux sur le devant de la scène de la sécurité, comme le montre le développement des polices municipales, des dispositifs de sécurisation (vidéosurveillance, prévention situationnelle) et la consécration du rôle des maires dans les Contrats locaux de sécurité (CLS).

Politique du hip-hop (*PHH*) se situe dans un registre assez différent des trois précédents livres. L. Lafargue de Grangeneuve s'y livre à une passionnante analyse de l'évolution des pratiques du hip-hop en croisant les approches de sociologie de l'action publique et de sociologie des pratiques culturelles. Du coup, l'analyse des acteurs politiques locaux est ici délaissée au profit d'une réflexion sur ce que les politiques publiques peuvent faire aux pratiques culturelles et artistiques. Les politiques du hip-hop souffrent en fait d'un péché originel : leur naissance sous le double auspice de la Politique de la Ville et de la politique « langienne » de « démocratie culturelle ». Source d'ambiguïtés et de frustrations, cette double origine fait courir aux artistes le risque d'une instrumentalisation de leurs pratiques au service du maintien de la paix sociale dans les quartiers dont ils sont – le plus souvent – originaires. On a ici un cas intéressant d'un travail de sciences sociales dans lequel le « local » est avant tout une échelle d'observation, un terrain d'enquête. Les données construites par l'auteur n'ont pas vocation à

1. Stéphane Cadiou, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009 (Politique <en +>), 208 p., bibliographie ; Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009 (Libre cours. Politique), 238 p. ; Tanguy Le Goff, *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité ? Étude sur la réactivation d'un rôle politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 196 p., bibliographie ; Loïc Lafargue de Grangeneuve, *Politique du hip hop. Action publique et cultures urbaines*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2008 (Socio-logiques), 238 p., bibliographie.

nourrir une théorie du fonctionnement des espaces politico-administratifs locaux.

Quelques acquis de la sociologie politique du « local »

Les travaux proposés ici viennent conforter deux grandes catégories d'acquis de la science politique du local et prouvent qu'il y a bien cumulativité au sein de cette province disciplinaire.

Le premier ensemble d'acquis nous éclaire sur la question de la politisation des échelles locales. D'abord, faisons un sort avec P. Lehingue (ELA) à cette idée tenace selon laquelle les notables seraient en mesure de faire échapper les espaces locaux aux affrontements politiques et de faire régner une sorte de consensus communautaire. Les luttes électorales locales, même quand elles ne sont pas « retraduites par les professionnels de la représentation » (ELA, p. 185) dans les termes partisans et idéologiques qui ont cours au niveau national, n'en sont pas moins politiques et bien vivaces, y compris dans les zones rurales.

Une fois ce préalable posé, il est clair que la propension des acteurs politiques locaux à mobiliser dans la compétition électorale les attributs de la politisation (idéologies, affiliations partisans) varient en fonction des époques, des lieux et de la position des compétiteurs. Lefebvre (ELA) et Cadiou (PLF) nous offrent des développements limpides sur cet aspect. Cette propension est plus fréquente dans les grandes villes ; elle est le plus souvent le fait des *outsiders* s'opposant aux « notables » qui, eux, jouent de l'apolitisme ou de la « neutralisation » politique dans le cadre de stratégies de maintien au pouvoir ; elle devient la règle au moment où les clivages idéologiques sont les plus nets. Lorsque ces éléments sont réunis, on a les conditions d'une « nationalisation » (préférons ce terme à celui de « politisation ») des scrutins locaux qui peut faire jouer à ces derniers le rôle d'« élections intermédiaires ». Toutefois, Lehingue montre de manière très nette que ces conditions ne se sont réalisées qu'à seulement trois reprises depuis l'après-guerre (1977, 1983 et 2008). Au final, politisation, nationalisation des scrutins locaux et mobilisation par les compétiteurs des ressources fournies par les partis politiques sont bien trois

choses différentes qui se combinent de manière très variable dans le temps et l'espace. L'unification des marchés électoraux centraux et périphériques décrite par Gaxie et Lehingue en 1984¹ n'est donc un phénomène ni général, ni irréversible.

La personnalisation des luttes politiques a souvent été présentée comme une preuve de la thèse de la résistance des espaces locaux à la politisation. Cette personnalisation est toujours présente comme le montre le travail de Bidégaray et Pina sur les élections municipales et cantonales dans les Alpes-Maritimes (ELA) ou les développements de Le Goff sur les stratégies d'imputation des résultats de l'action publique en matière de sécurité (MPS). Toutefois, la mise en avant des personnalités, la construction de réseaux d'affidés autour des hommes politiques n'a jamais été une caractéristique propre aux espaces locaux, elle se trouve aujourd'hui renforcée à toutes les échelles par le poids de plus en plus écrasant des exécutifs et elle n'a jamais été exclusive de la mobilisation des ressources collectives offertes par les partis.

Et les partis politiques dans tout cela ? La science politique en a souvent fait les vecteurs de la nationalisation des enjeux, de politisation et de dépersonnalisation des affrontements locaux. Lefebvre (ELA) nous décrit une situation beaucoup plus complexe. Les grands élus peuvent difficilement faire sans les partis car ils offrent des ressources essentielles pour faire campagne et se projeter à d'autres échelles. Mais les partis ne sont pas pour autant nécessairement les vecteurs d'une idéologisation de la vie politique locale. Les instances nationales produisent de moins en moins d'éléments programmatiques spécifiques pour les élections locales et laissent souvent aux acteurs locaux le soin des investitures. Au final, les partis servent avant tout d'outils de gestion collective d'un stock de mandats et d'investitures. Et la « partisanisation » de la compétition électorale locale peut rimer avec dépolitisation de cette compétition, élus et militants ayant bien intégré tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une neutralisation politique de leur action ou de leur programme.

Le deuxième ensemble d'acquis porte sur l'importance grandissante des politiques locales

1. Daniel Gaxie, Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984.

et leurs modalités de fabrication. Cadiou le rappelle : les agendas territoriaux ont connu dans les trente dernières années un formidable phénomène d'expansion et de renouvellement ; et les enjeux de compétition et de compétitivité dominent aujourd'hui ces agendas. On regrettera toutefois qu'aucun des auteurs ne prennent réellement la mesure de l'impact du renouvellement des agendas territoriaux sur le métier d'élu et les conditions de la mobilisation politique. Nous y reviendrons.

En tout cas, l'impact des responsabilités nouvelles incombant aux élus locaux sur leurs registres de légitimation n'a pas échappé aux chercheurs. Cadiou insiste sur le fait que la délégation de compétences toujours plus grandes aux gouvernements locaux a contraint les élus à ne plus se limiter aux activités de courtage auprès du centre et de ses représentants mais à se montrer en capacité de « monter de «grands projets» », de « traiter des problèmes » (ELA, p. 213). Cette situation nouvelle les pousse de plus en plus à « se légitimer par l'action publique » (ELA, p. 222). C. Le Bart évoque « la montée en puissance de la légitimation par référence à la Cité par projets » (ELA, p. 202) en référence au nouveau régime de justification identifié par Boltanski et Chiapello¹. Le registre de la défense d'un *statu quo* local et de la gestion en « bon père de famille » ne peut plus à lui seul assurer la légitimation de l'élu. Celui-ci doit se mettre en scène en *manager*, animateur de réseaux et représentant d'un territoire compétitif et ouvert sur le global. Ce registre entrepreneurial n'a toutefois pas fait disparaître un autre registre, celui de « l'élu du sol »², attaché à son territoire et producteur de récits sur son identité. En témoigne le caractère très exceptionnel que prend désormais la pratique du parachutage.

Un corolaire de l'implication croissante des élus dans l'action publique est le rôle grandissant que joue leur entourage technique et bureaucratique. Cadiou (PLF, p. 158 et suiv.) montre comment les élus se sont entourés de cadres de mieux en mieux formés et de plus en plus mobiles. L'extension des compétences locales a aussi induit une présence renforcée dans les réseaux de politiques publiques locales des grands groupes de services, des consultants et autres experts. Le

Goff montre comment, dans le domaine de la sécurité, la création des CLS et le développement des techniques de surveillance ont nourri la croissance des réseaux d'expertise privée. Quel impact cette logique de technicisation accrue a-t-elle pu avoir en termes de politisation du gouvernement local ? Là encore, les réponses des chercheurs montrent toute l'ambiguïté de la situation. D'un côté, les hauts fonctionnaires présents auprès des grands élus locaux sont à la fois davantage politisés qu'avant car davantage impliqués dans la traduction technique des orientations politiques et obligés, pour ce faire, d'entretenir une grande proximité avec l'élu. De l'autre, impliqués dans des réseaux professionnels nationaux, ces cadres sont aussi les vecteurs de diffusion d'un sens commun technocratique qui peut avoir pour effet l'indifférenciation des politiques locales et leur « neutralisation politique ».

De quelques controverses et chantiers à venir

Malgré la richesse des données et la pertinence des interprétations fournies par ces quatre ouvrages, leur lecture fait apparaître deux angles morts et suscite une perplexité.

Chacun de ces quatre ouvrages est encore empreint du consensus qui s'est fait jour au milieu des années 1990 selon lequel le modèle français d'action publique aurait été profondément renouvelé par la désectorialisation, la territorialisation, la contractualisation, l'imbrication des échelles, bref la *multi-level governance*. Pourtant, il semblerait que cette tendance, amorcée dans les années 1970, soit en train de s'essouffler, ce dont les ouvrages chroniqués ici ne font absolument pas écho. Les travaux de R. Epstein sur la rénovation urbaine ou de V. Béal sur le développement urbain durable laissent en effet entrevoir une contre-révolution en matière de politiques publiques locales, menée sous la bannière du *New Public Management*. Elle est portée par des acteurs politiques et technocratiques demandeurs de systèmes d'imputation plus clairs et directs, d'évaluations objectives permettant de procéder à de rapides réajustements des politiques publiques. Elle implique le remplacement du triptyque « diagnostic partagé-projet-contrat » par celui « indicateurs-programme-contrôles ». Elle est potentiellement grosse d'une logique de

1. Luc Boltanski, Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

2. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989.

re-sectorisation et de forte technicisation des choix politiques.

Le second angle mort concerne la transformation des rapports gouvernants-gouvernés à l'échelle locale et tout particulièrement dans les villes. De toute évidence, des changements nombreux sont intervenus dans les activités et les agendas des élus, dans les processus de légitimation et les formes de mobilisation politique dans les grandes villes, mais les politistes rassemblés ici semblent répugner à produire une théorie de ces changements ou, au moins, à les qualifier.

Pourtant, les éléments empiriques sont là, même si parfois ils peuvent paraître contradictoires. Cadiou évoque des grands élus urbains entourés de techniciens et d'experts dont la fréquentation a remplacé les sociabilités de parti comme voie d'accès à la « demande sociale ». Ces élus, de plus en plus occupés à mobiliser des ressources pour l'action publique auprès des intérêts organisés et des élites sociales, ont une vision de plus en plus floue des groupes qui constituent les sociétés urbaines et sont ainsi contraints pour construire leur décision de se baser sur des catégories de papier que les professionnels de l'urbain forgent pour eux : « l'usager », « l'habitant ». Ils passent de moins en moins de temps à « fidéliser des groupes sociaux bien identifiés », préférant « agréger des intérêts éclatés en vue d'une action » (ELA, p. 213). Cadiou est en revanche beaucoup moins convaincant lorsqu'il persiste à penser qu'il est important pour un élu urbain de se constituer une « base sociale » (PLF, p. 191), à entretenir des liens avec les réseaux sociaux par une « politique de la présence » (PLF, p. 188). Si on peut admettre que le « retour au terrain » a marqué les deux dernières élections municipales, cela ne suffit pas à cacher un certain nombre d'évolutions spectaculaires du rapport gouvernants-gouvernés dans les grandes villes que l'on pourrait résumer par trois assertions : les relations des maires avec les sociétés urbaines sont limitées aux relations qu'ils entretiennent avec les réseaux techniques et professionnels de l'action publique urbaine et avec les réseaux élitaires porteurs de ressources pour l'action ; la mobilisation électorale s'effectue essentiellement par la réalisation de grands projets et de politiques publiques dont on attend des effets « attrape-tout » sur

l'électorat ; travailler électoralement son terrain sur le temps long est, peut-être, une activité coûteuse et au retour très aléatoire.

Pour qualifier ces changements dans les modalités de mobilisation politique dans les grandes villes, E. Pasotti¹ propose les termes de gouvernance « post-machine », post-clientéliste et de mobilisation par le « *branding* », autrement dit par une marque associant intimement le maire à des grands projets. On peut ne pas reprendre à son compte tous ces termes, mais toujours est-il qu'ils permettent de réfléchir au gouffre qui sépare les modes de mobilisation typiques de la ville fordiste et clientéliste (proximité, présence, réseaux, etc.) de ceux qui dominent dans la ville contemporaine, post-fordiste et post-clientéliste (grands projets, communication politique).

La perplexité porte sur le sort fait à l'intercommunalité. Deux traits saillants ressortent des analyses de l'intercommunalité en France. D'abord, celle-ci s'est renforcée au prix d'une totale opacité et au mépris de toutes les exigences de contrôle démocratique. Ensuite, les effets positifs de l'intercommunalité en termes notamment d'ajustement des échelles de l'action publique aux échelles fonctionnelles seraient neutralisés par des élus avant tout soucieux de défendre les intérêts de leur commune. Les institutions intercommunales seraient donc des scènes dont il ne résulterait pas grand-chose puisque les maires s'arrangent pour préserver un *statu quo* et vider l'intercommunalité de sa substance.

Si on ne peut qu'acquiescer à la première assertion, la seconde soulève de grosses interrogations. D'abord, le fait que les systèmes intergouvernementaux – dont fait partie l'intercommunalité à la française – fonctionnent à l'accommodement des intérêts en présence, au veto et au consensus n'est pas véritablement une découverte. Se focaliser sur cet aspect fait courir aux politistes le risque de ne pas prêter attention aux effets de socialisation et d'apprentissage qui opèrent au sein des organisations intercommunales, et de s'en tenir à une interprétation très utilitariste et statique de la manière dont les élus municipaux se représentent l'intérêt de leur commune. Il serait étonnant que le temps passé dans des commissions et autres comités de pilotage à l'échelle

1. Eleonora Pasotti, *Political Branding in Cities. The Decline of Machine Politics in Bogota, Naples, and Chicago*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

intercommunale n'ait pas d'effet sur la vision qu'ont les maires de l'intérêt de leur commune. Par ailleurs, ces lectures stratégistes sont souvent centrées sur les élus et masquent le fait que les politiques intercommunales sont souvent le fait de technostructures de plus en plus puissantes qui œuvrent à l'extension des compétences des EPCI. Bref, même si elles laissent une place à l'expression

des intérêts municipaux, la montée en puissance et l'autonomisation des pouvoirs d'agglomération sont bien en marche et constituent la principale révolution dans le gouvernement local en France.

Gilles Pinson -

Université de Lyon/Institut d'études politiques de Lyon,
TRIANGLE UMR 5206